

CAI
C 800
-80C22



CAI
C# 800
80C22

No Laredo

A Submission to the Federal Cultural Policy Review Committee by the Canada Council

March 9, 1981

A Submission to the Federal Cultural Policy Review Committee
by the Canada Council

In the current period of cultural stock-taking, it has already become something of a commonplace to look back to the Massey-Lévesque Report of 1951 and to contemplate the seismic changes that have taken place in the arts in Canada over the past three decades. Such changes, we suggest, should not be the cause for too much easy self-congratulation. For to re-read Massey is to be reminded of how thin was the cultural topsoil of the time, how widespread the neglect of our own culture. Ours was a country in which the National Gallery of Canada had a professional staff of four and a building totally unsuited to its purposes; in which the total literary output of English Canada for 1948 consisted of fourteen works of fiction, thirty-five books of poetry and drama, and six general works. Of the state of Canadian dramaturgy, Massey and his fellow-commissioners were told "there is little writing for the theatre in Canada because of our penury of theatrical companies." And again: "In general, the musical life of Canada is conducted in inappropriate and incongruous settings, in gymnasiums,

churches, hotel rooms, school halls and in motion picture theatres rented for the occasion at ruinous cost."

Massey's survey of the arts thirty years ago amounts at times to an indictment of the government's indifference to culture. Seen in this light, the enormous and heartening progress that has taken place over the past three decades is only an evolution towards what should be considered normal in a modern, civilized society. Yet this evolution has been accompanied by a revolution in public attitudes. As Northrop Frye has put it, "The Massey report was a landmark in the history of Canadian culture, not merely because it recommended a Canada Council, but because it signified the end of cultural laissez-faire and assumed that the country itself had a responsibility for fostering its own culture." Within a generation, government support for the arts, once spectral, has become pervasive. Today, the notion that government has a social responsibility towards the arts is one that appears to have been accepted, at least by the public at large. In a 1979 survey in which Canadians were asked "In general do you feel government should support cultural activities?", fully 83 per cent responded in the affirmative.

It is possible, in attempting to justify public support of the arts, to find oneself becoming as philistine as the most perfervid art-hater. To their credit, the drafters of the Massey Report did not attempt to persuade the government of the day that it was important to support cultural activity because it was good for tourism or provided a quick solution to the so-called leisure problem, or even because the cultural sector was to become, as it is today, the fourth largest employer in the country, somewhat ahead of, for example, the chemical and wood products industries. The Massey Report's conviction was that the subject at hand was nothing less than the spiritual foundations of a national life. "Canadian achievement in every field," said the Report, "depends mainly on the quality of the Canadian mind and spirit. This quality is determined by what Canadians think, and think about; by the books they read, the pictures they see and the programs they hear. These things, whether we call them arts and letters or use other words to describe them, we believe to lie at the roots of our life as a nation."

We, too, believe that the arts lie at the roots of our national life. But we would like to make an important distinction here. For while a vigorous and diverse cultural life is a sine qua non of a nation's integrity,

the arts cannot be reduced to being merely an exercise in aesthetic nation-building. We are of the opinion that in any democracy the arts are not notably improved by political direction. Like Massey, we can only concur with the dictum of Lord Melbourne: "God help the minister who meddles in art."

When it first proposed the idea of the Canada Council, the Massey Commission hoped that such a body would be independent of government. "We should consider it a misfortune," the Report concluded, "if this Canada Council became in any sense a department of government." This idea was echoed by Louis St. Laurent as he opened the debate on the bill which created the Canada Council: "Governments should, I feel, support the cultural development of the nation but not attempt to control it."

At its birth, the position of the Council resembled Henry James' definition of true morality -- that is to say, we began with an independent income and an empty appointment book. Blessed with its endowment, the Council carried out its work for six years without having recourse to parliamentary funding. (It is perhaps symptomatic of the attitudes of our founders that no growth in the Council's funds, or the community's needs for federal funding,

was foreseen. Presumably the arts, humanities and social sciences were expected, like a genteel and aging relative, to live indefinitely on a fixed income.)

Today we find ourselves in a much more complicated position. It is not just that the Council now receives 85 per cent of its budget from Parliament, but that we also operate, like six provincial arts councils, in a far more crowded environment. If ministers are not actually meddling in art, their departments are more actively engaged in direct support of cultural activity. Indeed, it is a reflection of the growing importance of the arts in our life that government is increasingly tempted to relinquish its hands-off attitude towards what is generally described as the "arm's-length" relationship.

"Arm's-length", of course, is a somewhat vague term, since one man's arm's-length can be another's unwelcome embrace. Still, it is possible to define what this relationship has traditionally meant to the Council. It has been established beyond dispute that the government will always control the composition of the Council and, with parliamentary approval, the over-all size of its budget. The government, for its part, has always left to the Council the right to choose among its applicants - a choice based on the recommendations of professional

artistic advisers.

What remains in dispute is whether the kinds of questions with which arts councils regularly grapple -- questions about Canadian content, about the geography of cultural development, about the structure of cultural distribution systems -- are in fact questions of government policy and should be dealt with by a minister or a government department. Our own view, which is buttressed by twenty-three years of occasionally painful experience, is that arts funding decisions almost always go beyond artistic judgments. They normally involve questions of financial, administrative and political policy -- which is precisely why government set up an independent arts funding system in the first place. We hope that, in the valuable exercise of sounding our Canada's cultural needs, the Federal Cultural Policy Review Committee will see fit to re-assert the basic principle of respect for the autonomy of the arts.

It is a principle which has been most seriously threatened by the recommendations of the Royal Commission on Financial Management and Accountability (the Lambert Commission). In the interests of accountability and administrative tidiness, the Commission recommended that crown corporations be subjected to ministerial directives and to the Financial Administration Act. While it is evident that ministerial directives would undermine the

Council's autonomy, it may be useful to explain briefly the dangers of subjecting the Council to the Act.

Under the provisions of the Act, the central agencies of the government would have the authority to regulate all programs funded by the government. For example, they would have the power to decide what proportion of the Council's budget should be allocated to, say, theatre as compared to visual arts, or to artists in the early stages of their careers as compared to those with more established reputations. Government financial officers with whom we have dealt over the years have made it clear that, given the power, they would recommend changes in the Council's priorities -- for example, they would favour those forms of artistic activity which are carried out by salaried employees as against those where the artist is normally self-employed. By regulating the conditions which a recipient must fulfill prior to becoming eligible for a grant, the government could seriously affect the type of artistic activity which could take place in different parts of this country. Conditions which would be appropriate for larger and more established institutions could eliminate the possibility of support for equally worthwhile artistic activity in

less prosperous or less developed regions.

The question of principle is not whether the allocation of budget funds is right or wrong, but who should have the responsibility for making it. Should it be the government, whose officials are unlikely to have professional experience in the arts, adequate knowledge of the field, or in many cases, very much interest in it? Or should it be the members of the Canada Council, who are appointed for their ability to make such decisions, and who take into consideration the advice of both a professional staff and the community of professional artists? To choose the former would, we believe, contribute to what the Carnegie Commission on Higher Education has called the "glacial spread of government control". The image is apt -- for glaciers move slowly, the erosion they cause is subtle and their ultimate effect chilling.

Beyond the question of government control, the Council is concerned with the distribution of responsibility for support of the arts between various levels of government. Traditionally, public funding of the arts has been shared by all three levels, with the federal government providing the leadership in policy and the largest share of the funds. In the continuing constitutional debate

over the sharing of powers, it has been suggested that the federal government hand over all or part of its responsibilities for the arts to the provincial governments, together with an appropriate transfer of money.

Such a suggestion seems to imply that culture is an orphan whose paternity is in question. Surely, support for the arts cannot be seen as the exclusive domain of any one level of government; in fact, the idea of a single monolithic source of funding is in itself disquieting. The Council views federal and provincial funding of the arts not as alternatives but as complementary. Neither level of government should be subordinate to, or funded by, the other.

The realities of arts activities in a federal state are such that many arts organizations simultaneously provide services to their community, their province and their country. Typically, for example, a major dance company in a small province is forced to work both nationally and internationally in order to survive. A provincial government would, understandably, want to relate its support to the performances provided to its residents. Without substantial federal funding, such a company could not survive. Not just the home province,

but the country as a whole, would be poorer without it.

We believe, therefore, that each level of government has its own responsibility and its own interest in this field. But while the relative contribution of each will depend upon its own priorities and interests, we also believe that there are aspects of arts support which are more properly assumed by a federal agency. To simplify greatly, we start from the assumption that cultural expression in Canada has a strong regional basis. But a cultural region, it should be stressed, does not correspond to those straight surveyors' lines that often separate province from province. A cultural region or community can include those points in common that exist between Quebec and Acadia, or between communities across the prairies; conversely, it can be contained within a single metropolitan city. Many cultural communities are not, in fact, geographically based at all but are spread across the country. Paradoxically, it is the dispersed, bilingual and multi-form nature of Canada that goes a long way towards defining the role of the Council. Within this framework, then, we believe that the

following responsibilities fall naturally to a federal agency:

Equality of opportunity for individuals.

It is important that creative and performing artists have access to a program of support for individuals, wherever they happen to live. It is equally important that the aesthetic judgments in each case be made by a jury of peers drawn from across the country. Given the large population base involved, it is normal to expect such competitions to be more rigorous and demanding than those within any province. The object of the exercise is not, as Massey put it, to suggest standards of taste from some cultural stratosphere, but to bring to bear the widest possible range of judgments in attempting to support the best there is in the country.

This is most obvious in the case of grants to individuals, but it also applies to grants to organizations. For the Council is well-placed to make its institutional grants on the basis of knowledge of activity throughout

the country. This position has two major advantages. It permits the Council to reach broadly-based decisions on what is most worthy of support in a particular discipline across Canada. It also allows us to take into consideration the special problems encountered by arts organizations in certain regions - especially the problems of limited box office potential or low levels of local support. In a way, such considerations could be thought of as "equalization" payments to the artists and the audiences of certain regions.

Mobility of artists.

It is essential that Canadian artists of all kinds reach the widest possible audience. From another perspective, audiences in one part of the country should have access to artists and works which originate from outside their region. To this end, the Council has created a variety of programs, including notably the Touring Office, public readings by Canadian writers, and artists' exchanges. Federal responsibility must also include nurturing the links which exist -- and which must exist -- between Canada's two official languages.

National service organizations and national cultural events.

Organizations which serve most or all provinces and events which draw their participants from across the country require federal funding. The host community or province cannot be expected to support the whole cost, and there is no effective mechanism to collect contributions from a combination of provincial governments or arts councils. The training of artists in various disciplines is also an activity which often goes beyond provincial boundaries and has been inadequately looked after in this country.

International exposure of Canadian artists and exchanges with foreign artists.

The federal government, which has the responsibility for Canada's international relations, has the chief responsibility for these aspects of its artistic life.

Of all the federal roles, this last is the one that most urgently requires re-thinking. For if there is one thing that a factious art community can agree upon, it is the inadequacy of the current arrangements for exposing Canadian artists abroad.

In the past the only sustained source of such support has been a program of the Department of External Affairs. This program must serve the primary objective of that department, which is to maintain and develop Canada's international relations. Obviously it is entirely fitting that Canada's diplomatic relations have a cultural component. The nature of the problem is revealed in this Committee's discussion guide, Speaking of Our Culture, which asks, "What cultural image of Canada should be projected abroad?". Implicit in such a question are two rather large assumptions. The first is that the purpose of exporting art is to create a national image. The second is that this image is somehow controllable by government.

The point is that there are many international arts activities which are important for the development of the arts but which may have little to do with improving diplomatic relations. For instance, Canada does not provide an adequate market for dance companies. To

survive they must increasingly rely on performances outside the country, most often in the United States. These performances must be subsidized. (Competing American dance companies on tour are subsidized by the National Endowment for the Arts or by private foundations.) It would be difficult to argue that the performances have a sufficient impact on Canadian-American relations to justify relatively large and repeated grants from the budget of the Department of External Affairs. In any case, that is not the reason why they take place.

An international policy with cultural rather than diplomatic objectives should, we suggest, have the following components. First, responsibility for programming should be entrusted to an independent agency or agencies. Secondly, initiatives should be taken in those areas of the world where there is a chance of developing audiences and markets. Questions of prestige or image-building should be secondary to the goal of expanding the opportunities for Canadian artists and enriching our own culture by judicious exchange.

Recently, the Canada Council has taken several initiatives in this direction. We have a program for translation of Canadian books into foreign languages.

We are supporting a major exhibition of artists from several disciplines at the Akademie der Künste in Berlin. What is needed is a large-scale, systematic expansion of programs in this direction. If there were any realistic prospect of obtaining the funds to operate in this area without reducing support of domestic activities, we would be doing so.

As it now stands, the possibility of this or any other major new initiative seems remote. For the overwhelming and inescapable fact of the Council's situation is that the funds available are inadequate for the job we are trying to do. They are becoming less adequate for this purpose every year. And they are totally inadequate for the job we should be doing.

Over the past five years, the parliamentary grant to Council has been a sustained diminuendo. Between 1975-76 and 1980-81, the real value of our parliamentary grant declined at an average annual rate of 2.1 per cent. If, during this period, our grant had merely kept pace with inflation, an additional \$13.3 million in current 1980-81 dollars would have been available to the arts. (This amount, it should be pointed out, is about twice as large as the total accumulated deficits of all the performing arts organizations funded by Council.) A final statistic to underline the Council's present plight: to give the Council in 1980-81 the same spending power it

enjoyed in 1975-76 would require an additional \$5.1 million.

This steady and dispiriting decline in direct federal support to the arts could hardly have happened at a more critical time. For it has occurred during the second half of a decade that has witnessed the most extraordinary flowering of the arts in Canada. It is impossible within the confines of this brief to convey the scope, the variety, the vigour and quality of this remarkable cultural efflorescence. In sheer numbers alone, the growth has been enormous: the fifty professional performing arts companies which existed at the start of the 70's have grown sixfold to 300. In both English and French Canada, we have witnessed the most exciting decade in our literary history. And in the visual arts, the proliferation of approaches to art making -- as well as the forums showing art -- was barely imaginable ten years ago.

This growth was undoubtedly stimulated by the substantial increase in the Canada Council's budget between 1965 and 1975. During that period we embarked on an extensive program to support publishers; we greatly increased the number of theatre, dance and music companies receiving our aid; we initiated innovative programs for video, film and parallel galleries; we enlarged the number of our grants to individual artists in all disciplines; and we set up the Touring Office and the Art Bank.

Today the Council finds itself faced with an increasingly crowded field of clients and potential clients,

with the growing expectations of both artists and audiences, with double-digit inflation and an effectively shrinking budget. With the erosion of the spending power of our funds, we have been forced to forego supporting new ventures and new initiatives. Survival, rather than achievement, is becoming the order of the day.

Our best established publishing houses, orchestras, theatres, galleries and other basic institutions are barely able to stay afloat, and some of them are sinking. Perhaps even more ominously, in order to preserve them at all we have had to mortgage the country's future. Support to new companies, to younger artists, to those inventive spirits on the frontiers of art, is simply not available unless we rob Peter to sponsor Paul.

The consequences should be apparent to everyone. It will be those very regions, now bursting with fresh creative activity, and those very artists who hold our future in their hands who will suffer most. And we may never be able to repair the divisive effects of what must appear to the disadvantaged as regional and generational discrimination. "Holding the line" inevitably favours those already behind it.

What are the solutions? We are tempted to reply in a two-word telegram: SEND MONEY. It might be useful, however, to examine some of the proposals that have

been put forward as alternatives to direct government support. The most frequent suggestion has been to increase the tax incentives for contributions to the arts from corporations or individuals. While the Council certainly favours any measures which would provide additional resources for the arts, there are side-effects to these proposals which should be kept in mind.

For one thing, such contributions would not be available as regularly or as systematically as Council grants. For arts organizations, there would likely be even wider and less predictable fluctuations in revenues from year to year than under the present system. The grants would have to be actively and competitively solicited from a great number of potential donors. This would result in an ever larger proportion of energy and imagination being poured into fundraising rather than artistic activities. Past experience suggests that donors are more likely to prefer the visible and the established over the innovative or the untried; the single, isolated project over basic operating support; the institution over the individual creator. Moreover, it is the metropolitan areas and the more prosperous regions that

stand to gain the most from private fundraising. Given these conditions, some provision for public "equalization" would be required if artistic objectives are to be achieved. In general, then, while we support tax incentives for private donations, we do not believe that such measures can absolve government from responsibility for sustained support of the arts.

A more complex issue is the question of a "cultural industries" approach to arts funding. The term has now entered the lexicon of cultural administrators and is in the process of becoming the new dogma of arts support theory. We believe that the philosophical and practical implications of such thinking are profound - and that before the "cultural industries" approach becomes universally accepted as a panacea, it requires more public debate and critical scrutiny than it has so far received.

As it is generally used, the term cultural industries has a certain imprecision. For it has been variously applied to the electronic mass media, the distribution and diffusion aspects of various forms of cultural expression, and occasionally to any segment of artistic creation that shows the possibility of making a profit.

We are concerned by the inherent contradiction in the term. Does a cultural industrial policy pursue industrial or cultural objectives? The facile answer is both. In reality, cultural and industrial objectives are usually competitive and often conflicting. Industrial policy tends to encourage a product that is standardized, homogeneous and easily digestible. The Italian scholar Renato Poggiali has warned of the dangers of looking at culture as "consumer goods manufactured for a mass public by specialized commercial agencies. Paradoxically, this type of popularity goes hand in hand with ignoring the author's name or title; in other words, with an anonymous product and anonymous producers." A cultural policy, on the other hand, takes into account the need for diversity, and encourages the specific, the distinctive and the original.

Nowhere are the tensions inherent in the cultural industries approach more apparent than in two comparatively recent government initiatives: the capital cost allowance for film production and the Canadian Book Publishing Development Program. At the outset we should stress that no one can dispute the pressing need for public support of the Canadian film and publishing industries.

But problems arise when programs are undertaken without clearly articulated long-term cultural objectives.

In the case of the capital cost allowance, film producers have been handed an unprecedentedly potent tool. The results, in terms of stimulating production in English Canada, have probably been beyond anyone's expectations. Yet there are difficult questions that must be asked: To what extent has there been significant use and development of Canadian writers, directors and leading actors? Have Canadian audiences been able to see more films that illuminate aspects of their own experience and culture? It is not sufficient to respond by pointing to the increases in jobs for Canadian film crews, any more than it would be legitimate to justify health care by the number of doctors and nurses employed.

For all the activity generated by the capital cost allowance, serious anomalies have resulted from this tax incentive. Because the system primarily favours the investor, more and more effort has gone into constructing multi-million deals in which the film itself increasingly appears to be a by-product. Aimed largely at foreign markets, such films sometimes bypass

Canadian audiences entirely. The availability of large budgets may have diminished the possibility of making films which truly reflect English or French Canada. Certainly the system has caused a relative decline in the Quebec industry, which in the early 1970's actually produced more feature films than English Canada. The Quebec industry now accounts for only 15 per cent of the films made under the capital cost allowance, and only 3 per cent of the total money spent. Surely we should expect the Canadian industry, with its large indirect subsidies, to have at least the same capacity to mirror our society as does the Australian industry to reflect the distinctive nature of its country.

Similar problems can be perceived in the Canadian Book Publishing Development Program, a three-year initiative whose second year is now nearly complete. The program itself is a manifest of the federal government's long-standing commitment to strengthen the Canadian-owned sector of the publishing industry. Basically, contributions from the program's budget are calculated arithmetically, according to sales volumes, and not on

an assessment of literary quality or need. Because of this, the bulk of the budget has gone to two dozen of the largest companies; excluded are nearly one hundred publishing houses that are eligible for Canada Council support, including several leading literary presses. It is conceivable that this program could end up by encouraging concentration of ownership in fewer hands, thus narrowing the choice for both writers and readers. Clearly the program is far from serving the whole publishing field with its regional and thematic diversity. Many publishers and writers believe it will result in a decline in the number of literary titles published. If the department of government responsible for culture is to engage in a program of direct support, we believe that it must have broader objectives than the merely mercantile; in short, it must consider the wider cultural implications and be prepared to fund programs that offset the negative aspects of commercialism.

If in this brief we have had occasion to quote from the Massey Report, we have not done so with any intention of endorsing the status quo. We have quoted Massey because that document refused to accept the existing conditions of the time, and was prepared to put

forward proposals that were both visionary and practical. Those same qualities will be required from the current inquiry as we look to the impending technological revolution of the 1980's. It is evident that in the coming decade, changes in broadcasting technology will further fragment the mass audience for radio and television. We can also expect devices such as the video disc to have as profound an effect on dance and opera as the long-playing record has had on music. But the rhetoric of technological change tends to overlook the fact that the elements communicated by new techniques are age-old -- the elements of sounds, words, images.

For all of us, the challenge is to devise ways in which Canadian creators can have access to the new technologies. Left to the marketplace, our minority voice in our own country will become even less audible. What is needed is a quantum leap -- proposals that are at least as imaginative and practical as those made by Massey -- to assure ourselves of some control of our cultural destiny. Such a decision will require both a change in attitude by our political leaders and a far greater commitment of public funds.

We know of no federal politician who has publicly declared that the federal government should expand its support for the arts to take this into account. At the moment we are watching the massive gains we have made dwindle away, knowing at the same time that the opportunities for Canadian artists are limited only by the means available to them. More than thirty years ago, when the Massey Commission crossed Canada, they were conscious of what they termed "a prevailing hunger throughout the country for a fuller measure of what the writer, the artist and the musician could give." Today we know from direct experience that such an appetite exists on an immeasurably greater scale. To communicate this fundamental social fact should be the prime objective of the Federal Cultural Policy Review Committee.

plus vite. Le premier objectif du Comité d'étude de la politique culturelle fédérale devrait être de clamer haut et fort ce fait social fondamental.

communautées par les nouvelles techniques sont vécues comme le monde: ce sont des sons, des mots, des images. Le défi qui s'offre à nous est de trouver pour les artistes canadiennes les moyens d'accéder aux nouvelles technologies. Laissez à elle-même dans notre propre pays, notre voix, minoritaire, deviendra encore moins auditive. Il nous faut faire le saut, trouver des propositions aussi originales et pratiques que celles de Massy si nous voulons nous assurer un certain contrôle de notre destinée culturelle. Une telle décision exige de nos politiciens qu'ils changent d'attitude et qu'ils engagent beaucoup dans un gouvernement un plus grand soutien pour les arts. Pour l'instant, nous voyons sans aménager les demandes au gouvernement ces exigences et ne se sont engagés à reconnaître la légitimité des artistes canadiens ne sont rien d'autres que celles de leurs moyens. Il y a plus de trente ans, la Commission Massy, au terme de son tour du Canada, se disait consciente que, "dans tout le pays, on désire vivement profiter davantage de ce que peut produire l'écritain, l'artiste, le musicien." De nos jours, nous savons par expérience directe que ce désir est infiniment plus fort que jamais.

sera pas l'ensemble de l'industrie du livre avec sa diversité régionale et sa variété de genres. De nombreux éditeurs et auteurs ont la conviction qu'il se traduira par une diminution de la publication d'ouvrages littéraires si le ministère responsable de la culture doit s'engager dans le soutien direct, nous croyons que ses objectifs doivent dépasser les préoccupations purement commerciales culturelles et être prêt à financer des projets qui compensent les aspects négatifs du mercantilisme. En bref, il doit envisager les grandes implications d'aujourd'hui dans notre mémoire, nous avons cité le rapport Masséy, mais nous n'avons pas voulu ainsi approuver le statu quo. Nous l'avons cité parce qu'il a refusé d'accepter la fois prophétiques et pratiques. Devant l'immédiat révolution technologique des années 80, l'enquête en cours doit faire montre des mêmes qualités. Il est évident que au cours de la décennie qui commence, les changements technologiques de la radiodiffusion diviseront encore plus le public de la radio et de la télévision. Une technique comme le disque vidéo aura, sur la danse et l'opéra, les mêmes conséquences que le disque de longue durée a eu sur la musique. Mais les adultes des changements sur la musique ont tendance à oublier que les éléments technologiques ont tendance à oublier que les éléments

anglais. Quant à nous pour cent seulement des films tournés par l'industrie du Québec, par rapport aux sommes totales engagées, cela ne représente que trois pour cent. Pourquoï l'industrie canadienne du film, avec ses importantes subventions indirrectes, ne pourraît-elle pas refléter notre société? On saitendrait à ce qu'elle fasse au moins aussi bien que l'industrie australienne qui sait rendre compte des particularités de son propre pays.

On rencontrera les mêmes difficultés avec le programme de développement de l'industrie canadienne du livre, projet de trois ans arrivé au terme de sa deuxième année. En devenulement fédéral de renforcer le secteur canadien lui-même, ce programme témoigne de l'engagement déjà ancien du gouvernement fédéral de renforcer le secteur canadien de l'industrie du livre. Les sommes allouées au titre du programme sont attribuées par simple calcul arrithmétique, d'après le volume des ventes, sans aucune évaluation de la qualité ou des besoins littéraires. Pour cette raison, la majorité de la partie du budget du programme a été engloutie par une vingtaine de grandes entreprises; environ cent maisons d'édition, admissibles au soutien du Conseil, y compris plusieurs imprimeries littéraires de premier plan, en ont été exclues. Il n'est pas impossible que ce programme, en fin de compte, favorise la concentration de la propriété entre quelques mains et restreigne le choix des auteurs et des lecteurs. De toute évidence, il ne

produisait en fait plus de grands films que le Canada, l'industrie québécoise qui, au début des années 70, certain que ce système a provoqué un déclin relatif de reflétait vraiment le Canada anglais ou français qui pu diminuer les possibilités de réaliser des films qui de l'auditorie canadienne. Les gros budgets ont fort bien marchés étrangers et passe quelquefois entièrement à côté semblé être un sous-produit; il est destiné surtout aux millions de dollars, mais, dans ces entreprises, le film a surtout cherché à monter des affaires à grand renfort de graves anomalies. Comme il favorise l'investisseur, on d'amortissement accéléré, ce stimulant fiscal a provoqué malgré toute l'activité suscitée par l'autorisation emplois.

de santé en arguant du nombre d'invalides et de médecins canadiens, pas plus qu'on ne pourrait légitimer les soins l'augmentation du nombre d'emplois offerts aux cinéastes son expérience et sa culture? Il ne suffit pas de souligner le public canadien a-t-il pu voir plus de films expériment utilisé auteurs, directeurs et grands acteurs canadiens? restent cependant possibles: jusqu'à quel point a-t-on dépassé toutes les attentes. De difficiles questions et les résultats, au Canada anglais, ont probablement réglé un outil sans précédent pour stimuler la production, d'amortissement accéléré, les producteurs de films ont

pour assurer des objectifs à la fois culturels et culturels à long terme. Dans le cas de l'autorisation culturelle des programmes sans fixer clairement les objectifs du film et du livre. Les problèmes surgissent dès qu'on a, urgente nécessité de soutenir les industries canadiennes précisions tout d'abord que personne ne peut mettre en doute et du programme de développement de l'industrie du livre. Amortissement accéléré de la production cinématographique gouvernement, je veux parler de l'autorisation ne sont plus visibles que dans deux initiatives récentes du même encouragement à l'originalité, le spécifique, le partenaire. Une politique culturelle tient compte de la diversité, l'anonymat du producteur". Sous silence le nom de l'auteur et le titre de l'œuvre. spécialistes. Le paradoxe est que cette popularité laisse dépense à la masse par des organismes commerciaux choisir culturelle comme "un bien de consommation manufacturée à prévenir contre les dangers qu'il y a à considérer la assimilables. L'homme de science italien Renato Poggioli des produits normalisés, unitaires et facilement trouvent la plupart du temps en concurrence et en conflit. Une politique industrielle tend à favoriser l'affirmative. En réalité, ces deux objectifs se sont rencontrés? On se doit tenir de répondre par l'industrie? La fois culturels et

projet précis plutôt qu'aux opérations générales, à

1. **Organisme pluttôt qu'au particulier.** De plus, ce sont

de gagnent à un échange commercial privée; dans ces conditions, il faut évidemment pour atténuer des objectifs culturels,

stimulants fiscaux pour les donateurs privés, nous ne devons pas oublier que les marchés gérant les sommes en jeu sont des marchés privés.

Plus complexe encore est l'approche dite des
soutenir intégrationnelle des actes.

théorie du financement des arts. A notre avis, la

théorie du financement des arts. A notre avis, la

Panacée à nos difficultés, il conviendrait de la soumettre

Il existe une certaine imprécision. Elle a été appliquée dans l'usage qu'en a fait l'auteur, conserve une certaine imprécision. Elle a été appliquée dans l'usage qu'en a fait l'auteur,

conserve une certaine imprécision. Elle a été appliquée

à la fois aux grands médias électroniques, à la diffusio-

de diverses formes d'expression culturelles, et même à

de diverses formes d'expression culturelles, le même à toute création artistique susceptible de faire des prof

La sécurité est une valeur fondamentale pour les entreprises, mais elle peut également être une source de compétitivité et d'innovation. Une politique culturelle industrielle peut aider à promouvoir une culture de sécurité dans l'entreprise, ce qui peut améliorer la sécurité et réduire les risques.

on veut d'abord tenir les positions, on favorise inévitablement ceux qui s'y trouvent déjà.

Où est la solution? Nous serions tentés de

répondre par un seul et unique mot: DES FONDS.

Pourtant, il n'est peut-être pas inutile d'examiner

certaines propositions visant à remplacer le soutien

à augmenter les avantages fiscaux consentis aux sociétés et aux particuliers qui versent des contributions direct du gouvernement. La plus fréquente consiste à

arts. Le Conseil favorise toute mesure susceptible de fournir aux arts des ressources supplémentaires; pourtant,

ces propositions ont parfois des effets secondaires qu'il faut pas négliger.

Tout d'abord, des contributions de ce genre n'ont

pas le caractère régulier et systématique des subventions du Conseil. Pour les organismes culturels, ce système

provoquerait d'une année à l'autre des fluctuations de revenu beaucoup plus importantes et imprévisibles

partir à la recherche de nombreux donateurs éventuels, donc

qu'actuellement. Il faudrait, dans un climat de concurrence,

consacrer encore plus d'énergie et d'imagination au

financement qu'aux activités artistiques elles-mêmes.

L'expérience le montre: le plus souvent, un donateur

accorde la préférence à ce qui se voit, à ce qui est bien établi plutôt qu'à l'innovation non encore éprouvée; au

Banque d'oeuvres d'art ont vu le jour. Aujourd'hui les clients, réels et possibles, du Conséil ne cessent d'augmenter, les artistes et le public ont envers lui des attentes de plus en plus grandes, alors que l'inflation s'installe au-dessus de 10 pour cent et que le budget du Conséil s'amenuise. Devant l'érosion de notre pouvoir d'achat, nous avons dû césser de soutenir de nouveaux projets, de nouvelles initiatives. A l'heure actuelle, le mot d'ordre est de survivre plutôt que d'accompagner, tout juste capables de se maintenir, certains perdent maisons d'édition et autres organismes essentiels sont les meilleures orchestres, théâtres, galeries, tout qui est plus grave, c'est que, pour les pieds. Ce qui est plus grave, c'est que, pour les nouveaux avons dû hypothéquer l'avenir du pays. Soutenir les nouvelles compagnies, les jeunes artistes, les esprits inventifs qui s'aventurent aux frontières de l'art, est tout simplement devenu impossible, à moins de décoiffer tout simplement pour coiffer Paul.

Les conséquences sont claires pour tous, ou plutôt cette situation. Ces régions, ces générations sacrifiées risquent d'en concevoir un sentiment d'insatisfaction dont les effets seraient peut-être difficiles à préparer. Quant

au Conséil 5, 1 millions de dollars supplémentaires. Le même pouvoir de dépenser qu'en 1975-1976, il faudrait de notre situation financière: pour avoit en 1980-1981 Conséil.) Un denier chiffré soulignera le piteux état organisations d'arts du spectacle subventionnés par le environ deux fois le déficit total accumulé de tous les dollars de 1980-1981. (On notera que ce montant égalait Conséil disposerait de 13, 3 millions supplémentaires en période, elle avait simplement suivit l'inflation, le basse de 2, 1 pour cent par an. Si, durant la même 1975-1976 et 1980-1981, sa valeur réelle a, en moyenne, du Parlement au Conséil a régulièrement diminué. Entre Au cours des cinq dernières années, la subvention accomplir.

de là. Et je ne parle pas des tâches que nous devrions choses ne vont pas en s'améliorant avec les années, loin insuffisants pour les activités qu'il entreprend, et les évidence inéuctable: les fonds dont il dispose sont semblé l'initiative. En effet, le Conséil se heurte à une possibilité ou toute autre nouvelle initiative d'envergure Dans les circonstances actuelles, cette le ferions déjà.

soutien aux activités qui se déroulent au Canada, nous pour travailler dans ce secteur sans redouter notre pouvoirs raisonnablesment envisager d'obtenir des fonds

développer nos programmes dans cette direction. Si nous

continuons de Berlin. Il nous faut largement et systématiquement

d'artistes de plusieurs disciplines à la Académie des

Nous donnons notre appui à une importante exposition

traduction, en langues étrangères, de livres canadiens.

initiatives en ce sens. Nous avons un programme de

Le Conseil des Arts a, récemment, pris plusieurs

échanges judiciaux.

artistes canadiens et d'enrichir notre culture par des

image, que de multiplier les possibilités offertes aux

dévrait être moins d'assurer le prestige, de projeter une

les marches, de rassembler des auditoires. Le souci

dans les régions du monde où il est possible de développer

organisations indépendantes, ensuite, prendre des initiatives

confier l'établissement des programmes à un ou plusieurs

serait plus culturels que diplomatiques devrait d'abord

Une politique internationale dont les objectifs

diplomatiques.

objectif n'est pas l'amélioration des relations

serait bien difficile de le prétendre. En tout cas, leur

réglissement des subventions relativement élevées? Il

Le ministère des Affaires extérieures leur accorde

sur les relations canado-américaines juste-telle que

fonctions privées.) L'influence de ces représentations

subventions du National Endowment for the Arts ou de

qui leur font concurrence en tourne, régulant des

divisions, s'accordent sur un point, c'est bien sur la pauvreté des moyens destinés à les aider à se régulariser aux artistes un soutien de ce genre; offert par le ministère des Affaires étrangères, il vise à servir son objectif premier, qui est de maintenir et de développer les relations internationales du Canada. De toute évidence, il convient que la culture ne soit pas absente des relations diplomatiques du Canada. Le guide de discussion du Comité, Parlois de notre culture, dévoile la nature du problème lorsqu'il pose la question suivante: Quelle image culturelle du Canada devrait-on projeter à l'étranger? Ceci suppose deux hypothèses fragiles; d'abord, en exportant l'art, on cherche à projeter une image du pays; de plus, cette image est plus ou moins contrôlée par le gouvernement.

En réalité, de nombreuses activités artistiques internationales, importantes pour le développement des arts, peuvent n'améliorer que de très loin les relations marquées suffisamment aux compagnies de danse. Pour survivre, celles-ci ont de plus en plus besoin de se produire à l'étranger, la plupart du temps aux Etats-Unis. Or, il faut subventionner ces représentations. (On se rappelle que les compagnies de danse étatsunaises,

urgence repenser. Car si les artistes, malgré leurs
de ces aspects de la vie artistique. De tous les rôles
internationales du Canada, est le premier responsable
Le gouvernement fédéral, maître d'œuvre des relations

1, étranger, accueill d'artistes étrangers au Canada.
Echanges culturels: envoi d'artistes canadiens à

c'est la formation d'artistes de diverses disciplines.
d'attention et qui déborde les frontières provinciales,
activité à l'agence Le Canada n'a pas accordé assez
ou des conseils des arts provinciaux. Il est une autre
pour prélever des contributions auprès des gouvernements
les dépenses et il n'existe pas de mécanisme efficace
collective ou à la province d'accueill d'assumer toutes
participants de tout le pays. On ne peut demander à la
fédéral, de même que les manifestations qui attirent des
les provinces ont besoin d'un financement du gouvernement
les organismes qui desservent toutes ou presque toutes

Manifestations culturelles et services nationaux.

au pouvoir fédéral de renforcer le lien qui existe --
et qui doit exister -- entre les deux langues officielles
du Canada.

canadiennes et les échanges d'artistes. Il incombe aussi tournées, les lectures publiques par des écrivains programmes ou services, en particulier l'Office des autres régions. Dans ce but, le Conseil a créé divers événat pourvoit connaitre les artistes et les œuvres des auditoire possible. Par ailleurs, chaque partie du pays Il importe que tout artiste canadien touche le plus vaste

Mobilité des artistes

auditoires de certaines régions.

comme des paiements de "permutation" aux artistes et aux locaux. En un sens, on pourrait considérer cette aide d'attirer un vaste auditoire, ou les limites du soutien artistique l'impossibilité, par manque de population, certaines régions par les organismes culturels, en complète des difficultés spéciales rencontrées dans une discipline donnée. Elle lui permet encore de tenir ce qui, au Canada, est le plus large de soutien dans Elle lui permet de décider, en connaissance de cause, du pays. Sa position a deux principaux avantages. fonction d'une d'ensemble des activités culturelles bien placé pour subventionner les organismes, en de subventions aux organismes. Car le Conseil est aux artistes, sont tout aussi vraies quand il s'agit ces observations, évidentes dans le cas des bourses

1, aide à ce qu'il se fait de mieux dans notre pays. Il, obtenu à l'plus large éventail d'appreciations pour accorder normes de bon goût du haut d'un monde culturel supérieur, mais l'objectif, comme Masséy l'explique, n'est pas de proposer des solent plus sévères, plus exigeantes que les concours provinciaux. Intéresse, on peut normalement s'attendre à ce que ces concours provoquent de tout le pays. Compte tenu du bassin de population valuer portes sur les œuvres le soient par un jury d'artistes est tout aussi important que, dans chaque cas, les jugements de l'individuellement d'un programme d'aide, où ils vivent. Il les créateurs et les interprètes doivent pouvoir bénéficier

Egalité de chances pour les individus

organisme fédéral:

peuvent dès lors que les responsabilités suivantes incombent à un multiforme du Canada qui amène à définir le rôle du Conseil. Nous l'ensemble du pays. Paradoxalement, c'est l'aspect dispersé, bilingue, soit pas délimitées géographiquement, et sont réparties dans une région culturelle. En fait, bien des communautés culturelles ne A l'opposé, une agglomération métropolitaine peut constituer une Québec et à l'Acadie, où à diverses collectivités des Prairies. ou collectivité peut fort bien englober des réalités communales au établies par les artistes pour séparer les provinces. Une région une région culturelle ne respecte pas les frontières régionales

d'origine et à tout le pays. A notre avis, chaque palier administratif a, dans ce domaine, sa responsabilité et son avantage. Sa contribution dépendra de ses priorités et de ses intérêts. Pourtant, nous croyons qu'un organisme fédéral est mieux à même d'assumer certaines aspects de ce rôle. En simplifiant beaucoup, nous partons de l'hypothèse que, au Canada, la culture a une forte assise régionale. Mais, soulignons-le,

d'origine et à tout le pays.

Par lui. Dans un Etat fédéral, beaucoup d'organisations culturels offrent simultanément leurs services à la collectivité locale, à la province et au pays entier. Par exemple, la grande campagne de balles et une petite province doit, pour survivre, se produire sur la scène nationale et internationale. Le gouvernement provincial, et c'est bien compréhensible, tient son rôle à la production de représentations dans la province. Mais une campagne de ce genre ne saurait survivre sans d'importantes subventions du gouvernement fédéral. Sa distribution serait démangeable à la fois à la province

• *par la*

C'est, semble-t-il, faire de la culture une optique en mal de paternité. On ne peut certaintement pas considérer le soutien aux arts comme le domaine exclusif d'une seule administration publique, quelle qu'elle soit. En réalité, l'idée d'une source unique de financement est en elle-même inquiétante. Pour le Conseil, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont, dans ce domaine, un rôle non pas exclusif, mais complémentaire. Aucun palier administratif ne devrait être subordonné à l'autre ni finance

adaptées à des grands organismes bien en place pourraient aboutir à la suppression de l'aide pour des formes d'activité artistique également valables, mais exercées dans des régions moins prospères

C'est un principe fondamental que la Commision royale sur la gestion
financière et l'impunité (dite Commission Lambeau) menace
gravement par ses recommandations. Pour instaurer l'impunité
et assainir la gestion, la Commission a recommandé que les sociétés
et les autorités ministérielles voient l'autonomie du Conseil; mais
aux directives ministérielles vis-à-vis de la soumission
lui sur l'administration financière. Il est clair que la soumission
des effets que la Loi sur l'administration financière aurait sur le
fonctionnement de cet organisme sont moins évidents; aussi est-il
utile d'en expliquer brièvement les dangers.

Aux termes de cette Loi, les organismes centraux de
programmes financiers par le gouvernement. Ils auront, par exemple,
l'administration autonome pour réglementer les
réseaux financiers du gouvernement avec qui nous traitons depuis
des années ne nous ont pas caché que, si l'Etat a la réputation d'être
l'Etat solent assujetties aux directives ministérielles et à la
Loi sur l'administration financière. Il est clair que la soumission
aux directives ministérielles vis-à-vis de la soumission
les effets que la Loi sur l'administration financière aurait sur le
fonctionnement de cet organisme sont moins évidents; aussi est-il
utile d'en expliquer brièvement les dangers.

Il est temps de cette Loi, les organismes centraux de
programmes financiers par le gouvernement. Ils auront, par exemple,
l'administration autonome pour réglementer les
réseaux financiers du gouvernement avec qui nous traitons depuis
des années ne nous ont pas caché que, si l'Etat a la réputation d'être
l'Etat a la réputation d'être

culturels du Canada, jusqu'à utile de reaffirmer l'autonomie des arts. au moment où il entreprend la grande tâche d'évaluer les besoins espoir est que le Comité d'étude de la politique culturelle fédérale, crée un organisme indépendant destiné à financer les arts. Notre politiques; c'est précisément pourquoi le gouvernement a initialement elles ont, ordinairement, des aspects financiers, administratifs et ou non les arts vont perdurer toujours au-delà des budgets artistiques. ans d'une expérience parfois douloreuse - les décisions de financer d'un ministère? A nos yeux, - et notre option s'appuie sur vingt-trois gouvernementale et doivent-elles être du ressort d'un ministre ou régulièrement au Conseil - relèvent-elles de la politique structure du système de diffusion de la culture - qui se posent dans la répartition géographique du développement culturel, la canadien, la partie laissée au Conseil comme le contenu un point reste en litige: des questions comme le contenu de Conseillers artistiques professionnelles. Parmi ceux qui sont appelé à lui - choix fondé sur les recommandations son côté, a toujours laissé au Conseil le droit d'opérer un choix au Parlement, sur l'enveloppe de son budget. Le gouvernement, de la haute main sur la composition du Conseil et, après approbation il est acquis sans contrepartie que le gouvernement aura toujours fagon dont le Conseil a traditionnellement perdu cette relation. La part de certains peut, venant d'autres, apparaître comme une regrettable intrusion. Cependant, il est possible de préciser la est peut-être un peu vague, car la maniféstation de non-ingérence de qu'on pourrait appeler une relation de non-ingérence. L'expression

Indéfiniment grâce à un revenu immuable. Aujourd’hui, la situation est bien plus complexe. Assurement, le Conseil régional du Parlement 85 pour cent de son budget mais, comme six conseils des arts provinciaux, il doit compter avec des partenaires. Sans doute les ministres eux-mêmes ne se méfient pas de l’activité culturelle, mais leurs services sont intéressés par les plus actifs et la soutien directement. En fait, le gouvernement, et c’est un signe de l’importance grandissante des arts dans notre vie, abandonne de plus en plus son attitude d’indifférence pour ce qui est de l’art.

Prendre la direction...
A sa naissance, le Conseil réunissant les conditions que Henry James considère comme celles d'une authenticité morale: une source de revenus indépendante et un carnet d'engagements vaste. Nanti de sa dotation, le Conseil a rempli son rôle pendant six ans sans recourir aux fonds publics. (Il est peut-être significatif que ses fondatrices n'aient prévu à l'augmentation de son financement par le gouvernement fédéral, ni celle des besoins de la collectivité). Ils pensaient peut-être que les arts, les humanités et les sciences sociales, comme un parent discret sur ses vieux jours, vivraient

gouvernement. Dans ses conclusions, elle affirme: « Nous jugeons malheureux que ce Conseil canadien devînt, en un sens quelconque, un département de l'administration. » Louis St-Laurier repré-
sente la même idée à l'ouverture du débat qui aboutit à la création du Conseil des Arts: « A mon avis, le gouvernement devrait soutenir le développement culturel de la nation, mais sans essayer d'en

Masséy espérait que ce nouvel organisme servait indépendant du
En proposant La création du Conseil des Arts, La Commission
"Que Dieu vienne en aide au ministre qui se méle des arts."
1, instar de Masséy, nous faisons notre cet aphorisme de Lord Melboune:
Les arts n'ont rien à gagner à La situation au pouvoir politique. A
1, aspect esthétique de La construction d'une nation. En démocratie,
forte et variée, il ne s'ensuit pas que Les arts se reduisent à
ne peut absolument pas maintenir son intégrité sans une vie culturelle
Mais à nos yeux, une importante distinction s'impose. Si une nation
ou s'enfonce les racines profondes de notre existence nationale.
Nous aussi, nous croyons que Les arts constituent le territoire
existence nationale."

constituent le territoire où s'enfonce les racines profondes de notre
Tous ces éléments de culture (qu'il s'agisse des arts ou des lettres)
émissions radiophoniques que nous écoutons le plus volontiers.
Lièvres que nous lisons, les tableaux que nous contemplons, les
intellectuel de nos préoccupations. Elle est influencée par les
esprit, et celle-ci dépend à son tour de nos pensées et du niveau
domaines, lit-on dans le rapport, dépend de la qualité de notre
spirituels de notre nation. "La qualité de nos œuvres en tous
la conviction qu'il ne s'agissait rien moins que des fondements
produits chimiques et lignéaux. Les rédacteurs du rapport avaient
employeur du Canada, l'élément devant les industries des
devenir ce qu'il est aujourd'hui, c'est-à-dire le quatrième
lotisirs, ou encore parce que ce secteur a l'allait, en importance,

culture. Situés dans ces perspectives, les immenses et encourageants réquisitoire contre le gouvernement et son indifférence envers la

Parfois, le rapport Massay tourne en un véritable

d'or pour l'occasion."

institutions: gymnasés, écoles, églises, hôtels ou cinémas loués à prix

musical chez nous se déroule dans des lieux inappropriés, voire

comptoirs dramatiques." Et plus haut: "En général, la vie

les écrivains négligent le théâtre à cause de l'absence de

a dit, écrivain Massay et ses collègues de la commission, que

possible et de théâtre, et six volumes d'intérêt général. "On nous

litteraire du Canada anglais consista en 14 romans, 35 recueils de

totalement impropre à sa destination. En 1948, la production

pour tout quatre personnes, et l'immuable qui les abritait était

le personnel de la galerie nationale compactait alors en tout et

parvient de notre culture et le peu d'intérêt qu'elle suscite.

du rapport Massay nous montre quelle était à l'époque la

portant, d'en tirer trop facilement vanité. Car la lecture

exactement depuis 1951, date de sa publication. Nous aurions tort,

l'immense des progrès réalisés dans ce domaine en trente ans,

est fréquent de citer le rapport Massay-Lévesque et de considérer

à notre époque, si socialement de biens culturels, il

comme d'étude de la politique culturelle fédérale

Mémoire présente par le Conseil des Arts du Canada au

9 mars 1981

Mémoire présenté par
le Conseil des Arts du Canada
au Comité d'étude
de la politique culturelle fédérale

3 1761 11551273 3

